

市立中学校教員による体罰から生じた 損害賠償の最終責任者

寺 田 友 子

キーワード：国家賠償法，県費負担教員，体罰

1. はじめに

主に明治時代の教育史を研究されている竹中暉雄先生の退職記念号に，ささやかな論文を掲載させていただく機会をきっかけに，市立中学校教員による体罰から生じた損害賠償責任をめぐる県と市が最高裁判所まで争った事案（最2小判平21年10月23日民集63巻8号1849頁）を素材に，教員の身分に関して歴史的に若干検証し，内部関係における最終責任者につきささやかな検討を加えたい。

2. 対象判決

(1) 事案の概要

平成13年5月28日，郡山市立学校教諭Aは訴外Bに対して体罰を行った。Bは，平14年9月17日，郡山市Yと福島県Xを相手に200万円の損害賠償を求め，福島地郡山支判平14年7月6日は，AのBに対する足蹴等の暴行を事実認定して，国賠法3条1項を根拠に，負担割合を明らかにすることなく，双方に連帯して50万円と体罰が行われた日から支払済までの遅延損害金を支払うよう命じた。Bは控訴し，双方はそれぞれ附帯控訴した。

控訴審の和解期日である平成 16 年 10 月 25 日において、Y の教育委員会は、学校側の指導に不適切な点があったことを認め、これに遺憾の意を表し、B は本訴請求を放棄する内容の和解が成立した。そして、同日、B は、Y に対して、控訴を取り下げたため、一審判決が Y との関係で確定した。

B は、平成 16 年 11 月 9 日、X に対して一審判決の認容額と遅延損害金の支払いを催告し、X は、同月 12 日、認容額全部の 58 万 6584 円を B に支払った。

X は、上記判決が確定した損害賠償額の最終責任者は Y であることを理由に上記支払額を Y に催告したが、支払わないので、平成 17 年 9 月 30 日、納期限を 10 月 21 日とする求償権債務の履行を催告する書面を送付した。平成 18 年、X が Y の不履行に対して 58 万 6584 円とこれに対する平成 17 年 10 月 22 日から支払済までの遅延損害金の支払いを Y に求めて提訴した。

福島地方裁判所は、平成 19 年 10 月 16 日（判時 1995 号 109 頁）は、X と Y の負担割合を 1 対 2 とする旨、判決した。

仙台高等裁判所は平成 20 年 3 月 19 日、全額 Y の負担とする判決をした（民集 63 卷 8 号 1872 頁）。

(2) 判旨 Y の上告を棄却

「市町村が設置する中学校の教諭がその職務を行うについて故意又過失によって違法に生徒に損害を与えた場合において、当該教諭の給料その他の給付を負担する都道府県が国家賠償法 1 条 1 項、3 条 1 項に従い上記生徒に対して損害を賠償したときは、当該都道府県は、同条 2 項に基づき、賠償した損害の全額を当該中学校を設置する市町村に対して求償することができるものと解するのが相当である。その理由は、次のとおりである。

国又は公共団体がその事務を行うについて国家賠償法に基づき損害を賠償する責めに任ずる場合における損害を賠償するための費用も国又は公共団体の事務を行うために要する経費に含まれるというべきであるから、上記経費の負担について定める法令は、上記費用の負担についても定めていると解さ

市立中学校教員による体罰から生じた損害賠償の最終責任者

れる。同条3条2項に基づく求償についても、上記経費の負担について定める法令の規定に従うべきであり、法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者が、同項にいう内部関係でその損害を賠償する責任ある者に当たると解するのが相当である。」

「これを本件についてみるに、学校教育法5条は、学校の設置者は、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する旨を、地方財政法9条は、地方公共団体の事務を行うために要する経費については、同条ただし書所定の経費を除いては、当該地方公共団体が全額これを負担する旨を、それぞれ規定する。上記各規定によれば、市町村が設置する中学校の経費については、原則として、当該市町村がこれを負担すべきものとされている。他方、市町村立学校職員給与負担法1条は、市町村立の中学校の教諭その他同条所定の職員の給料その他の給与（非常勤の講師にあっては、報酬等）は、都道府県の負担とする旨を規定するが、同法は、これ以外の費用の負担については定めるところがない。そして市町村が設置する中学校の教諭がその職務を行うについて故意又は過失によって違法に生徒に与えた損害を賠償するための費用は、地方財政法9条ただし書所定の経費には該当せず、他に、学校教育法5条にいう法令の特別の定めはない。そうすると、上記損害を賠償するための費用については、法令上、当該中学校を設置する市町村がその全額を負担すべきものとされているのであって、当該市町村が国家賠償法3条2項にいう内部関係でその損害を賠償する者として、上記損害を賠償した者からの求償に応ずべき義務を負うこととなる。」

(3) 本件の特徴

本件の紛争の原因は、第1に市町村立中学校教諭（以下「公立中学校教員」という。）については、選任と監督権限が分離され、選任者と人件費負担者は同一（県）であるが、教諭の監督権限は市が有する（学校教育法5条）、という点にある。すなわち、任命は、市教育委員会の内申をまって県

教育委員会が行う（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律161号。以下「地方教育行政法」という。）37条1項・38条1項）が、身分は、市町村の公務員であるから、日常の教員の服務に関する監督は市教育委員会が行う（同法43条1項・2項）。しかし、給与等の負担は市町村立学校職員給与負担法（昭和23年法律135号）1条に基づき県である、ということである。以下、このような教員を県費負担教員という。なぜ、このような複雑な制度が採用されたのか、3.1で歴史的に検証したい。

第2点として、市町村立中学校教諭が体罰等加えて生徒に損害を与えた場合は、国家賠償法は1条に基づき、被害者は、市町村を相手に損害賠償を求めるのが、通常である。ところが、1条責任につき、国家賠償法3条は、公務員の選任若しくは監督、その公務員の俸給、給与その他の費用負担者も賠償責任を負うと規定している。そして同条2項は、いずれかの行政主体が賠償した場合、内部関係において責任ある行政主体に求償できる旨、規定している。市のみが、損害賠償の被告とされて、認容された場合、市が県にも責任あると考えれば、県に対して内部関係において負担を求めることとなる。ところが、本件の場合、県と市を相手に損害賠償を求めた点に、特徴がある。しかし、内部関係と規定していることもあって、その負担割合等については、法は何等、規定していない。国家賠償法の制定も、負担法の制定も昭和23年である。国家賠償法の制定過程については、先行業績¹⁾もあることから、それらに則って若干の検討を行う。

第3点は、1審で確定した県と市の不真正連帯債務につき、債権者が市の債務を免除したのに、県に対して全額請求して、県は全額支払い、その全額を市に求めた点に、特徴がある²⁾。

3. 検討

1 公立中学校教員の身分に関する歴史的検証

(1) 戦後の学校教育改革

敗戦後、GHQは、軍国主義及び超国家主義教育の禁止、並びに議会政治や基本的人権の思想に合致する諸概念の教授及び実践の確立を奨励することを内容とする「日本教育制度ニ対スル管理政策」という指令を発した³⁾。その後、1946（昭和21）年3月に、米国教育使節団が来日し、1月足らずの調査の結果、報告書をマッカーサーに提出した（3月31日）。その「第3章 初等及び中学校の教育行政」において、①6ケ年の修業年限を持ち、男女共学を基礎とする小学校は、全く無料で義務教育とすること、②人格向上、公民資格と団体生活に重点を置く3ケ年の下級中等学校を創設し、事情の許す限りできるだけ早く男女共学とすること、③無月謝で希望者は誰でも入学できる修業年限3年か4年の「上級中等学校」を開設して、そこでの教育は職業教育と進学のための学究的な課程をも含みうることを勧告している。それを受けて6・3・3制を導入した⁴⁾。学校教育法（昭和22年法律26号）によれば、「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定のある場合を除いては、その学校の経緯費を負担する。」と規定されていた（5条）が、公立の小中学校は、都道府県監督庁の所管に属するとされていた⁵⁾。

更に、米国教育使節団報告書は、上記制度の構築のために、文部省の、例えば私学官制度の廃止等、教育に対する管理権限を削減し、各都道府県庁に、監督官庁として、政治的に独立し、一般民衆の投票結果に基づいて選出された代議的公民から構成される教育委員会を設立し、それが公立諸学校を、法令に従って全般的に監督することを提言していた。また、市町村としての地方的下部行政区画においても、国民の選んだ一般人によって構成された機関が、法令に従って、その地域にあるすべての公立初等中等学校の管理を司るよう提言している。この提言を受けて、上記教育刷新会議は、「教育行政に関すること」を第17回総会（昭和21年12月27日）で採択し、政府に

提言した。

そこでは、教育行政は、①従来の官僚的画一主義と形式主義との是正、②教育における公正な民意の尊重、③教育の自主性の確保と教育行政の地方分権、④各級学校教区の間及び学校教育と社会教育との間の緊密化、⑤教育に関する研究調査の重視、⑥教育財政の整備、の諸点に留意して、根本的に刷新することが提言されている⁶⁾。この方針を受けて、「教育行政は、なるべく一般的地方行政より独立し、且つ国民の自治による組織をもって行うこととし、」市町村及び府県に公民の選挙による教育委員会を設けるべきことを主張している。この方針に基づいて、公選制の教育委員会法が、昭和23年7月に公布即施行された（昭和23年法律170号）。都道府県教育委員会は都道府県の設置する教育機関を、地方教育委員会は、当該地方公共団体の設置する教育機関をそれぞれ所管する旨の規定がおかれていた（48条）。同法49条は、学校その他教育機関の設置及び廃止、並びに運営及び管理事務が当該教育委員会の事務とされていた（同法49条1号と2号）。

また、学校教育法と同時に成立した教育基本法（昭和22年法律25号）は、10条1項で、「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきである。」としていた⁷⁾。

（2）公立学校の教員給与の支給主体

戦前の教育事務は国家の事務として観念されていた⁸⁾ために、学校教育制度に関しては、負担関係の法律等の若干の例外を除いて、多くは、勅令で規定されていた⁹⁾。給与関係においては、徴収された授業料は市町村の歳入とされていたこともあって、市町村立小学校教員俸給に関する件（明治30年勅令2号）によれば、市町村等は教員に対して一定の俸給額を支給することを義務づけられていた。義務教育の無償制は、明治33年の「小学校令57条」により導入された¹⁰⁾。また、府県は、市町村立小学校教員加俸令（明治33年勅令133号）により国庫下付金で特別会計を設置して、公立小学校教員に加俸金を支給すること義務づけられていた。ところが、教員の俸給等の国庫負

担に関しては例外的に法律形式が採用されていた。例えば、国民学校教育費国庫補助法（明治 33 年法律 63 号）は、市町村立小学校教員の年功加俸費及び尋常小学校教員の特別加俸に充てるための教育費の国庫補助につき予算で定めるところを府県に支出する旨を規定していた。

市町村義務教育費国庫負担法（大正 7 年法律 18 号）は市町村立尋常小学校教員の俸給に要する経費の一部を、国庫が毎年 1000 万円を下らん額を負担して市町村に交付する旨規定することとなった¹¹⁾。その後、義務教育費国庫負担法（昭和 15 年法律 22 号）は、市町村立尋常小学校の教員（代用教員ヲ含ム）の俸給のための必要経費の半額を道府県に交付することとなった。他に、公立小学校教員の恩給（退隠料）の負担は、恩給法（大正 12 年法律 48 号）によって、府県とされていた。これらの規定によれば、公立小学校教員の給与は、当初は市町村の負担であったが、昭和 15 年には、加俸金及び恩給等も含めて府県による支給とされた。府県は、完全な地方公共団体ではなかった¹²⁾が、国と異なる法人格を持っていたために、国の一機関として教育事務を司るとともに、国と別の法人として教育費を負担していたので、国が半分を負担するという形式をとったものと思われる。

戦後、都道府県に対する国庫負担に関して、昭和 23 年に成立した学校教育法 95 条は、先述の「義務教育費国庫負担法」の 1 条「市町村立尋常小学校ノ教員（代用教員ヲ含ム）ノ俸給ノ為北海道地方費及府県ニ於テ要スル経費ノ半額ハ国庫之ヲ負担ス」の規定を、「公立ノ小学校及中学校ノ義務教育ニ従事スル職員（勅令ヲ以テ定ムルモノヲ除ク）ノ俸給、特別加俸、死亡賜金及勅令ヲ以テ定ムル旅費ノ都道府県ニ於テ要スル経費ノ半額ハ国庫ニ於テ之ヲ負担ス」に改正した。すなわち、義務教育が小学校のみではなく中学校に拡大された改正であり、費用の対象項目を明確にしたのである。その後、「及中学校」を「、中学校、盲学校及聾学校」に改め、「及勅令ヲ以テ定ムル旅費」を「、旅費、扶養手当、勤務地手当及后退官又ハ退職ニ関スル手当並ニ政令ヲ以テ定ムル日直及宿直ニ関スル手当」に変更されて都道府県が負担する対象が拡大した（昭和 23 年法律 133 号¹³⁾）。

そして、市町村への都道府県負担に関しては、「市（東京都の区を含む。）市町村立の小学校及び中学校の校長、教諭、養護教諭、助教諭、講師又は地方事務官たる職員並びに従前の規定による青年学校職員の俸給（従前の規定による青年学校の指導員の手当を含む）、特別加給、死亡賜金、旅費、臨時家族手当及び臨時勤務地手当を、都道府県が負担すること」と規定する政令 28 号が制定された（昭和 23 年 2 月 5 日）。同年、「地方自治法の解釈、今回予定されている地方財政法等により」政令でなくて法律で規定すべきであるとして¹⁴⁾、ほぼ同じ内容の「市町村立学校職員給与負担法」が、第 3 回国会の衆議院・参議院の「治安及び地方制度委員会」において、審議され、成立し（昭和 23 年法律 135 号）、同年 4 月 1 日から遡及適用されることとなった。この法律によって、先の政令 28 号は廃止された。その後、昭和 26 年、市町村立学校給与負担法 1 条中、地方事務官たる職員に支給される項目を変更するとともに、支給対象とされる教職員の定数は都道府県の条例で定める範囲内で、教育委員会のおかれている市町村にあっては当該市町村の教育委員会が都道府県の教育委員会と協議してこれを定め、教育委員会が置かれていない市町村にあっては、都道府県教育委員会がこれを定める、と規定する 3 条、及び、県費負担職員外の者についても都道府県条例で定めることを規定する 4 条が追加されたとともに、シャープ勧告の影響もあって、附則でもって、昭和 15 年に制定されて、戦後改正された「義務教育費国庫負担法」は廃止された（昭和 26 年法律 86 号）。

その 1 年後、同名の「義務教育費国庫負担法」（昭和 27 年法律 303 号）は、都道府県が負担する県費負担教職員の給与、並びに都道府県立盲学校及び聾学校に係る教職員給与について、その実支出額の半分を負担することとし、他に、負担は、義務教育の教材に要する経費にまで及んだ（同法 3 条）。その附則 2 項において、地方財政法に 10 条に 1 号として、「義務教育に従事する職員及び義務教育の教材に関する経費」を追加して、以下を繰り下げた¹⁵⁾。その趣旨として、義務教育費国庫負担法 1 条は、「義務教育無償の原則に則り、国民のすべてに対しその妥当な規模と内容とを保障するため、国が必要

な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上を図ること」と規定する。

義務教育は戦前には国家の事務とされていた。義務教育行政は、地方分権で行わなければならない、とされながら、地方自治体の財政難ということもあって、義務教育教職員の給与等を、都道府県が負担する経費の半分を国庫が負担する戦前の制度を、その負担割合は、3分の1に変更したうえで今日まで来ているのである。教育の機会均等と全国的な一定水準の維持向上を目的とした現在の公立小中学校等の教職員の給与負担に関する根本的制度は戦後何らの変化も見なかった。この原因は、形式的には地方分権が採られながら、財政的裏付けのない地方自治体は、教育行政の根幹をしめる教員の給与等を負担し得なかったことにある¹⁶⁾。

(3) 地方公務員である公立学校教職員

戦前、公立学校の教員は、国家の吏員として位置づけられていた。憲法の施行とともに、任命権の所在及び任官手続を定める「管理の任免、叙級、休職、復職その他の官吏の身分上の事項に関する手続に関する政令」（昭和22年政令11号）などが制定された¹⁷⁾。また、日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力に関する法律（昭和22年法律72号）1条により、官吏任用叙級令（昭和21年勅令190号）、官吏俸給令（昭和21年勅令192号）、官吏服務規律、官吏分限令¹⁸⁾は、国家公務員法が適用されるまで、官吏の任免等は従前の例によることとされた¹⁹⁾。そして、昭和22年10月、国家公務員法は、制定されたのである（法律120号、昭和23年7月1日施行された）。この制定国会において、教員の身分に関する法律をすみやかに制定すべきである旨の付帯決議が行われていた²⁰⁾。しかし、国家公務員の争議行為の一律禁止という国家公務員法の改正（昭和23年12月法律222号）ということもあって、教育公務員特例法が制定されたのは、昭和24年であった（法律1号）。それによれば、すべての公立学校の校長及び教員をその勤務する学校の設置主体である地方公共団体の公務員とした。それ以前に、市町村立学校の事務職員

は官吏から吏員に、教育委員会法（昭和 23 年法律 170 号）49 条 6 号により変更されていた。そして、教育公務員について、教育に関わるという特殊な職務に基づきそれまで、公立学校の教員の身分は、国家公務員として官吏であった。すなわち、「地方公務員法」が制定されるまで、地方公共団体に勤務する職員の身分的取り扱いに関する根本基準はなかったのである。

すなわち、地方公務員については、戦前、統一した法律は存在していなかった。しかし、国家公務員法の制定とともに、統一的な地方公務員についても法律による規律の必要性が主張されるようになった。昭和 22 年 12 月、職員に関する地方自治法 172 条に「第 1 項に関する吏員に関する職階制、試験、任免、給与、能率、分限、懲戒、保障、含むその他の身分取扱いに関しては、この法律及びこれに基づく政令に定めるものを除く外、別に普通地方公共団体の職員に関して規定する法律の定めるところによる」と規定する 4 項が追加されて（法律 169 号）、地方公務員に関する法律を制定すべきこととされた。地方公務員法は、昭和 25 年 12 月に公布された（法律 261 号）。その 6 条 1 項は任免権者として教育委員会を規定している。

（4）公立学校職員の任命権

教育委員会法は 23 年に制定された（法律 170 号）。都道府県には 7 人の委員から構成される都道府県教育委員会と、市町村には 5 人の委員を以て構成される地方教育委員会が設置されることとなった。これらの委員は、1 名の議会選出委員を除いて公選委員であって任期は 2 年であった。その職務権限として、従来首長の権限に属していた教育、学術及び文化に関する事務、並びに将来法律又は政令により当該地方公共団体及び教育委員会の権限に属する教育事務を管理し、及び執行することであった。したがって、別段の規定がない限り、大学及び私立学校は教育委員会の所管事項でなかった（同法 4 条）ので教育委員会は、当該地方公共団体が設置する学校その他教育機関を所管することであった（48 条）。その一つとして、「別に教育公務員の任免等に関して規定する法律の規定に基づき、校長及び教員の任免その他人事に関

する」事務が列挙されていた（同法49条第5号）。ここでいう法律は、昭和24年1月に制定された教育公務員特例法（法律1号）であって、大学以外の校長及び教員の採用は、「選考によるものとし、その選考は採用志願者名簿に記載された者のうちから……公立学校にあってはその校長又は教員の属する学校を所管する教育委員会の教育長（選考権者という。）が行う。」と規定されていた（13条1項）。採用志願者名簿に関する事項については、都道府県教育委員会規則で定める名簿も採用を願い出た者について、都道府県教育委員会が作成する（同条2・3項）。校長及び教員の任命権は、当該学校を所管する教育委員会にあった（15条）。この段階では、地方公務員法は制定されていなかったが、あくまで、地方公務員法の特例である旨の通達が出されている²¹⁾。

教育委員会は、昭和27年11月1日まではすべての市町村に設置されていなかったもので、未設置の市町村の教職員人事は、都道府県の教育委員会がこれを行っていた。地方公務員法制定後の教育公務員特例法の一部改正（昭和26年法律241号）は、市町村立学校職員の身分的取扱いについて、教育委員会が置かれていない地方公共団体の公立学校の教職員の分限、懲戒及び復職については、地方公務員法の特例として、都道府県の設置する学校の例によることとした。また、教育委員会が置かれていない地方公共団体の設置する公立学校職員の不利益処分に関する審査請求については、都道府県人事委員会が行うという地方公務員法の特例措置を規定した（25条の2、25条の3）。市町村立学校の教職員については、県費負担教職員については、その給与、勤務時間その他の勤務条件については都道府県の条例で規定する特例を規定していた（25条の4）のである。

ところが、昭和27年に教育委員会が全地方公共団体に設置されることになり、従来、都道府県が処理してきた市町村立学校の教職員の人事事務も、市町村の教育委員会が処理することとなった（法律306号。180条の7）。すなわち、市町村は、その管理する市町村立学校に勤務する教職員の人事事務、すなわち任命、監督等の人事管理を行うことになったのである。

しかし、昭和 31 年、公選委員からなる教育委員会の根拠法が廃止されて、「地方教育行政法」が乱闘による警察官導入国会によって、成立した。それは、一言で述べるならば、教育と教育行政の政治的中立性の確保を名目に教育委員の公選制を廃止し、議会民主制を根拠とする行政と教育行政の政治的中立性確保を名目として、任命制教育委員会の広範な学校管理権（同法 23 条）や市町村教育委員会の都道府県教育委員会への従属制を規定したのであった²²⁾。従属制の現れの 1 つとして、県費負担職員の任命権が都道府県教育委員会に付与されることとなった（37 条）。その政府側の趣旨は、公立義務教育学校等の教職員人事の都道府県単位における交流と一定水準確保、給与負担者と任命主体の合致という要請に応えつつ、他方、係る教職員を国または都道府県の公務員とすべきだとする主張を排して採られた特例制度ということであった²³⁾。しかし、それは紛れもなく、与党の教育支配をめざすものであった²⁴⁾。

ところで、県費負担教職員は依然として市町村公務員の身分を保有していたのである（地方教育行政法 31 条と 35 条）。そこで、都道府県教育委員会が任命権を行使するには、市町村教育委員会の内申を必要としたのである（同法 38 条）。この関係は、広域的総合調整の必要から最終的決定権たる任命権が特に都道府県教育委員会に「機関委任」されたものであった²⁵⁾。

(5) 公立学校教職員の服務における監督権の所在

昭和 31 年に制定された地方教育行政法は、都道府県、市町村、特別区及び市町村の教育事務組合の機関として教育委員会の設置を義務づけた（2 条）。そして、教育委員会を構成する委員の公選制を排するとともに、その数も、5 人を原則とし、町村は条例でもって 3 人とすることができるとした（3 条²⁶⁾）。委員の任命は、当該地方公共団体の有権者のうち、「人格高潔で、教育、学術及び文化に関し識見を有する者」の中から、議会の同意を得て首長が任命することとした（4 条 1 項）。教育委員長は、委員中から互選され（12 条 1 項）、その任期は 2 年である（同条 2 項）。教育委員会には、その権限

市立中学校教員による体罰から生じた損害賠償の最終責任者

に属する事務を処理するために事務局がおかれ（18条）、その事務を統轄し、事務局職員を指揮監督する機関として、教育長がおかれることとなった（20条と16条）。教育長は、都道府県にあっては、文部大臣の承諾を得て、当該都道府県教育委員会（以下都道府県委員会という。）が任命する。市町村又は教育事務市町村組合におかれる教育委員会（以下市町村委員会という。）にあっては、教育長は、都道府県教育委員会の承諾を得て、教育委員会委員の中から、任命される（16条²⁷⁾）。

教育委員会の職務権限は、広範であるが、そのうち、学校教育に関しては、最重要な権限は、所管公立学校の「管理」であるといわれている²⁸⁾。教育委員会が行う学校の管理権とは、物的管理（同法23条2号と7号）、人的管理（教職員人事権については、同条3号と8号、服務関係については同法43条1項）、運営管理（同条4号、5号、6号、10号、11号）を包括するものといわれている²⁹⁾。

本稿との関係では、教職員の服務に関する管理権が対象となる。公立学校の教職員の服務監督は、同法43条1項により、所管の教育委員会とされているが、学校教育法も28条3項に基づき校長にも各学校における所属教職員の対する監督権はある。県費負担教職員の任命権は都道府県教育委員会であるが、懲戒権については、各市町村における教職員の服務実態に基づくものであるから、市町村教育委員会が具体的な服務違反の事実を認定しなければならないのであるから、市町村教育委員会の内申をまっけて、都道府県教育委員会はその権限を行使することになる。

本件公立中学校の教員は、Xの県費負担教員として、Xの教育委員会によって、Yの市立中学校教諭に任命された者である（地方教育行政法37条）が、教育業務における監督権は市教育委員会にある（同法43条）。

2 国家賠償法3条2項所定の最終的損害賠償責任者

(1) 国家賠償法3条1項

国家賠償法3条1項は、同法1条に基づき損害賠償責を負う場合、公務員の選任者・監督者と公務員の俸給、給与その他の負担者とが異なるとき、費用負担者も責任を負う、と規定する。その趣旨は、一つには、賠償責任者を多くすることにより、二つには、外部から見れば、いかなる者が選任監督者か費用負担者か不明の場合も多いこともあって、被害者救済の実を挙げようとしたためである。被害者は、選任監督者のみならず、費用負担者も被告とし、あるいは、いずれかを被告として、全被害を請求することができることとしたのである。すなわち、同法の制定過程において、提案者は費用負担者をもって被告としたのに、国会は、選任監督者も被告適格者として行うことができると修正した³⁰⁾。

本件のように、Y立中学校の教諭が、不法行為責任を負うとき、当該教諭が県費負担教員であるから、Xも国家賠償法3条1項により、被告としるのであるから、原告Bは両者を被告として損害賠償を求めたのである。

(2) 不真正連帯債務の1債務者に対する債務免除の効果

国家賠償3条1項により、本件のように両被告の賠償責任が認められた場合、両被告は連帯して賠償責任を負う（国家賠償法4条、民法719条）。すなわち、本件のように、被害者はいずれに対しても全額を請求することができる。しかし、通常の連帯債務の場合、同一の損害を数人がそれぞれの立場において填補すべき義務を負担する場合に生じるから、債権者が連帯債務者の一部に対して債務免除した場合、免除の効果は他の債務者にも及ぶ（民法437条に基づく絶対的効力、大審院昭和15年9月21日判決・大審院民事判例集19巻1701）。ところが、共同不法行為に基づく連帯債務の場合は、民法437条のような規定がないから、一部の者に対する債務免除は絶対的効力を生じさせないこと解されている（最2小判昭48年2月16日民集27巻1号99頁、最1小判平6年11月24日判時1514号82頁等々）。また、民法上の不法行為の場合、損

市立中学校教員による体罰から生じた損害賠償の最終責任者

害賠償を支払った者は、他の共同不法行為者に求償請求できることを認めている（最2小判昭63年7月1日民集42巻6号451頁、最2小判平3年10月25日民集45巻7号1173頁）。最終負担責任者は、求償関係に関わる法規範、又は関係者の意思によって、明らかにすることになる。たとえば、被害者が、共同不法行為者の一人と、免除の効力を他の者に及ぼす意思を有して、一部の債務を免除する内容の和解をした場合、他の共同不法行為者には利益となるから、免除の効力を認めてよいとした判決がある（最1小判平10年9月10日民集52巻6号1449頁）。

本件の場合、国家賠償3条2項は、被害者に損害賠償をした者は、内部関係において、損害賠償責任者に求償できる旨規定する。本件は、県費負担職員である教員Aの不法行為によって生じた損害賠償責任ある者はいずれか、ということである。この点について、法は何等規定するところがない。本件訴訟の原因は、BのYに対する和解による債務免除後、Xに対してBが一審認容額を全額請求し、Xは全額支払ったことにあるから、本件の争点は、最終賠償責任者は誰であって、どの程度の負担を負うかである。

(3) 内部関係における賠償責任者についての3裁判所の判断

最終賠償責任者に関して、一審は、「費用負担をする趣旨は個々の規定によって異なることなどにも照らすと、一律に費用負担者が最終の責任者と解することはできないというべきであるから、負担割合は、費用負担の趣旨を考慮しつつ損害発生への寄与の割合などを総合的に考慮して定めるべきである。」と解した上で、市町村教育委員会は県費負担教職員のサービスを監督する義務を有しているが、直接監督権を有していないこと、本件体罰は、学校設置者である市の運営管理上生じた事故であるから市の監督責任は大きい、他方、県費負担教職員の任命権は県教育委員会にあること、本件体罰にはA教諭の教職員としての資質の問題も含んでいることから県も内部関係において一定の責任を免れ得ないとして、Xを1、Yを2の負担割合とするのが相当であるとした。寄与度説に基づいたものと解されているが、本件損害賠償

責任の寄与に基づくものでなく、責任に関する法令規定に基づくものということができる³¹⁾。Xは控訴したので、Yも附帯控訴した。

二審は、「その損害を賠償する責任ある者」とは、「損害賠償債務の発生原因となった公権力の行使としての職務執行に要する費用を負担する者というべきである。職務執行に要する費用を負担する者は、当該職務の執行における損害賠償責任発生には不可避免的なものとして当然予想しているものであって、そのため、負担すべき費用には職務執行に要する費用とともに、賠償費用も当然含まれている。」とした上で、Xが負担しているのは、教職員の人件費に限定され、教育活動に要する費用は含まれていなくて、地方自治体の事務（本県の場合は教育事務）に要する経費は、当該地方公共団体が全額負担することとされていて（地財法9条）、学校の経費は、法令に特別の定めがある場合を除いて、その学校の設置者が負担する（学校教育法5条）ことを根拠に、「教育活動において発生した賠償費用の最終負担者は、学校の経費を負担する」市と解した。また、県費負担教職員に対する採用、勤務条件等の人事権は、県教育委員会が有している（地方教育行政法37条1項、38条1項・42条）が、同教職員の服務を直接監督するのは市教育委員会であって（同法43条1項・2項）、県費負担教職員は、市教育委員会その他職務上の上司の命令に従わなければならない（同法43条1・2項）のであるから、県費負担教職員に対する指導監督権は、市教育委員会が有しているのであって、県教育委員会は管理主体ということができず、最終負担者でない、と解した。

また、本件体罰事件が発生するまでは、問題行動を起こした経歴はないから、県教育委員会の人事権行使に何等問題はない。人件費の負担をもって本件賠償債務の最終負担者とすることはできないとした。

最高裁判所の判決もほぼ原審と同旨である。ただ、2審は、被控訴人に対して反論を加えているために、県教育委員会に過失がないことを示して、Yの全面責任を認定しているが、最高裁はこのような事情に言及していない。すなわち、損害賠償費用については特別の規定が存在しないから、設置者であり、管理者であるYが責任を負うべきである、という。そのことから、最

高裁は、県費負担教職員の不法行為責任の最終負担者は何等の制約もなく費用負担者である、と解する説もある³²⁾が、最高裁は本件に即して判断しているのであって、体罰の前歴等を認識していながら、市教育委員会に何等情報を示すことなく、人事権を行使した場合でも何等責任を負わない、解することはできない³³⁾。ただ、本件については、事務処理の経費の負担の方法を定めた財政関係法令に従って内部求償の問題を処理したにすぎないといえることができる³⁴⁾。しかし、学校の教育事務の費用負担としては、教員の給与等もそれにかかる費用である³⁵⁾。教員の不法行為による本件の場合、給与の負担者も最終賠償責任者ということもできる³⁶⁾。

(4) 私見について

国家賠償法3条2項の内部関係における賠償責任者に関しては、一般的に、①費用負担者説、②管理者説、③寄与度説がある。①は、損害賠償費用も費用負担者が負担すべきであって、戦前からの考え方であって、通説と解されている。ただし、戦前は、1条に係る損害賠償は認められていなかった³⁷⁾ので、現行2条に係る工作物責任に係るものである³⁸⁾。②管理者説とは、選任監督者又は管理者が最終賠償責任者であるとする説であって、本来の責任者は管理者である。制裁的機能を重視して、今後の予防のために主張された。本判決は学校管理者が責任を負うと読むこともできる故に、管理責任説と解することもできる³⁹⁾。③の寄与度説は国家賠償責任の内部的な最終責任者は、不法行為の寄与度に応じて負担するという説である⁴⁰⁾。i 国家賠償法は民法不法行為法の特別法であること、ii 不法行為責任は適法性確保機能及び制裁的機能を持つことを根拠に、教員の不法行為責任に関する内部関係における最終責任者については、一般的には、この説によりたい。

公立学校事務は、市町村が設置義務者であり（学校教育法38条と49条）、本判決も明示するように、その管理及び費用は、当該市町村が負担することになっている（同法5条）。学校事務費用として、教員の給与等が含まれることとはいうまでもない。前述したように公立小中学校の教員の給与等の人件費

は、都道府県が全額負担するが、国も当時においてはその半額を負担している。本件体罰に関する不法行為の場合、不法行為者の選任者と不法行為者である教員の費用負担者は県であって、不法行為者の監督権限者は市である。市は設置に係る費用負担を学校教育法5条に基づいて負っているが、損害賠償経費について、給与負担者のような特別規定がないから、設置・管理責任者である市が責任を負うというのが本判決である。しかし、教員としてあるまじき行為をする者を選任したために対外的に損害賠償を負うような場合まで、責任を市は負わねばならないのであろうか。公立学校の設置者は市町村であって、学校教育法5条は、制定当時から修正されず、設置にかかる費用負担者は市町村であった。そして、当時は、教員の任命権も市町村教育委員会が保持していたのである。ところが任命制の教育委員会の成立とともに現在に至るまで、任命権は給与等負担者である都道府県が掌握することになる。本判決の問題点は、まさに、設置管理の費用だけにとらわれ、不法行為者の任命権が県に存在することを失念した判断とすることができる。従って本判決が、内部関係における最終責任者についての一般的判断と解することには反対したい。ところで、本件の場合、控訴審の事実認定によれば、任命権の行使において過失等違法行為は認めらず、監督に瑕疵があったということが出来るから、全面的にYが責任を負うこともやむを得ないという意見もある⁴¹⁾。しかし、教員の任命権が、Xにある以上、教員の不法行為による費用負担についても、Xは責任を負うべきであると考え。Xの過失を最終責任者の根拠にするのは反対である。なぜなら、国賠法1条の行政主体の責任は、民法715条と異なり、行政主体の過失は問われないのである。任命権の行使に過失がなくても、被任命者の不法行為については、任命権者は責任を負ってしかるべきであると考え。従って、一審が述べたように、任命権者であり、費用の負担者である県も責任を負うと解したい。その負担については、教員が犯した不法行為が教育現場で生じたことを根拠に教育現場を監督しているYの教育委員会及び、学校の設置、管理者であるYが、任命権者以上に責任を負うのは、やむを得ない、と考えるから、一審判決が妥当であ

る。

最後に、体罰の被害者であるBは、訴訟上の和解によりYの責任を免除しながら、結果的には、Yが全面的責任を負わされることになったのである。そのことは、Yの債務を免除したから、減額された認容額をXに求めたBの意思を無視することになり、問題があるのでは、ということである。その点につき、BからYに請求しないにとどまらざるを得ない、とする見解がある⁴²⁾。しかし、本件和解に入らなかったXの行為はミスであって、その責任を和解したYに求めるXは信義則違反であるという批判⁴³⁾に賛成したい。また、同じ論者は、最高裁判所が、不法行為における債務免除した和解につき、被害者の意思により、絶対的効力を及ぼした先述の最1小判平10年9月10日判決と異なり、被害者は和解の効力をXには及ぼすことを望まなかったから、Xに、請求したのであるが、結果的に、Bの意思に反することになるので、何らかの訴訟技術が必要であるという⁴⁴⁾。いかなる訴訟技術を考えられているのか、わからないが、被害者の意思を尊重して、和解に応じない加害者にだけ責任を認めるような訴訟上の和解の効力を制度化することでなかろうか。そのためにも、最終責任者についても、行政主体の過失は問われないことを前提としたい。

注

- 1) 宇賀克也「国家賠償法における費用負担者の概念（一）」自治研究66巻6号32頁以下、「同（二）」自治研究66巻7号21頁以下。
- 2) 終戦後、国が沖に投棄した砲弾が新潟に流れついて、発生した死亡事故の損害につき、国と県が賠償責任を認められた事案につき、全額支払った国は、都に求償を求めて提訴したが裁判上の和解が成立した例がある。金子直史「本件解説」平成21年最高裁判所解説（下）769頁注（19）。
- 3) 昭和20年10月22日終戦連絡中央事務局経由日本帝国政府に対する覚書。
- 4) 目・聴覚・身体等に障害あるものの学校、育児場、幼稚園、公立の成人教育等にも言及している。6・3・3制は、昭和21年8月に内閣に設置された教育刷新会議の昭和21年12月20日第16回総会の採択を経て、22年4月1日から施行された学校教育法において導入されることとなった。
- 5) 34条は、私立の小学校についても監督権限を規定し、その34条を中学校に關す

る 40 条が準用していた。

- 6) 「教育刷新委員会決議（中間報告）」文部時報 840 号（1947 年 5 月）28 頁，相良 惟一「教育委員会法について（一）」文部時報 852 号（1948 年 9 月）9 頁。
- 7) 教育基本法の教育刷新委員会に出された教育基本法案草稿では，10 条は「教育行政は，学問の自由と教育の自主性を尊重し，教育の目的遂行に必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。」とされていたが，教育者の自主性は教育者の独断という観念とあやまれやすいということで，除かれて，先述の条文となった（教育法令研究会『教育基本法の解説』（1947 年・国立書院）129 頁）が，「戦前における教育行政による教育支配をきびしく反省し，教育行政による教育支配を主に禁ずる意味をこめて『不当な支配』の禁止が規定されたのである。」という（兼子仁『教育法（新版）』（有斐閣・1978 年）292 頁）。
- 8) 結城忠『教育の自治・分権と学校法制』（東信堂・2009 年）6 頁以下。
- 9) 剣木亨弘「学校教育法について」文部時法 840 号（1947 年）5～6 頁。
- 10) 特別の事情がある場合には，授業料を徴収することも認められていた。
- 11) 大正 12 年法律 20 号は，1000 円を 4000 円に改正している。
- 12) 結城・前掲注 8）1 頁。
- 13) 同日，公立高等学校定時制課程職員費国庫補助法が 134 号として公布されている。
- 14) 治安及び地方制度委員会における細野政府委員の趣旨説明 同委員会会議録 38 号（昭和 23 年 6 月 15 日）
- 15) 昭和 31 年，義務教育費国庫負担法は全面改正され（法律 42 号）3 条は削除された。平成 16 年法律 16 号は，退職手当も国の負担から除外し，その負担割合を 3 分の 1 とし（同年 4 月 1 日施行），現在にいたっている。
- 16) 当時各議院において，教育費用の国庫負担を望む多くの請願・陳情がなされている。
- 17) それ以前に，官吏服務規律（明治 20 年勅令 39 号）1 条の「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ誠実勤勉ヲ主トシ法令ニ従ヒ各其ノ職務ヲ尽クスヘシ」との規定が「凡ソ官吏ハ国民全体の奉仕者トシテ誠実勤勉ヲ旨トシ法令ニ従ヒ各其ノ職務ヲ尽クスヘシ」と改正されていた（昭和 22 年勅令 206 号）。
- 18) 文官分限令（明治 32 年勅令 62 号）が昭和 21 年 193 号により改称された。
- 19) 国家公務員法の規定が適用されるまでの官吏の任免等に関する法律（昭和 22 年法律 121 号）。
- 20) 「『教育公務員の任免等に関する法律案』について」文部時報 852 号（1948 年）2 頁。

市立中学校教員による体罰から生じた損害賠償の最終責任者

- 21) 訓 38 号昭和 24 年 2 月 22 日調査局長初都道府県知事 5 大市市長あて「教育公務員特例法施行について」文部時報 862 号（1949 年 7 月）51 頁。
- 22) 三上昭彦『教育委員会制度論』（エイデル研究所・2013 年）103 頁参照。
- 23) 木田宏『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（第 2 次新訂版）』（第一法規・1993 年）270 から 271 頁。
- 24) 兼子仁 前掲注 7）162 頁以下は、勤務評定・管理職手当の導入等々の歴史的事実を示す。三上・前掲注 22）104 頁は、教育行政の中央集権化に外ならない、という。
- 25) 地方自治法 180 条の 8 第 2 項に基づいて機関委任事務の 1 つとして、別表三中二（一）が、都道府県教育委員会は、県費負担教職員の任免権等を有する旨、規定していた。しかし、機関委任事務概念は、平成 11 年法律 87 号により廃止された。市の事務を都道府県の機関が行うことは、法定受託事務ということもできない。市の事務を、県が実施すること自体異例である。
- 26) 現在、条例でもって、都道府県、市、都道府県又は市が構成員である教育事務組合は 6 名以上、町村又は町村のみが構成員となっている教育事務組合の場合は、3 人以上とすることができる。
- 27) 教育長の任命に際し、制定当初から、文部大臣は都道府県教育委員会による承認については、反対意見もみられたが、平成 11 年の地方分権国会において承認制は削除されて（11 年 6 月 3 日衆議院「行政改革に関する特別委員会」議事録 11 号及び 11 年 6 月 15 日参議院「行財政改革・税制等に関する特別委員会」議事録 3 号）、教育長は、各教育委員の委員のうちから、当該教育委員会が任命することとなって、現在にいたっている。
- 28) 同法 23 条 1 号に基づくが、同号は、社会教育施設も含み、設置、管理及び廃止に関する事務と規定する。兼子・前掲注 7）476 頁。
- 29) 木田弘『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（新訂版）』（第一法規・1977 年）223 頁。
- 30) 下山瑛二『国家補償法』（筑摩書房・1973 年）174 頁。宇賀克也「国家賠償法における費用負担者の概念（一）」自治研究 66 巻 6 号（1965 年）48 頁は、「参議院の修正の最大の眼目は、管理者と費用負担者のいずれをも被告とすることによって被害者救済を容易且つ確実にすることにあつた」、という。
- 31) 垣見隆禎「本件控訴審判例研究」自治総研 34 巻 8 号 63 頁。
- 32) 木村琢磨「本件評釈」民商法雑誌 143 巻 2 号（2010 年）186 頁。
- 33) 県が、不法行為責任に寄与している場合は、共同不法行為として寄与度に応じて当然に責任を負う、と調査官解説（金子・前掲注 2）173 頁以下。）はいう。

- 34) 金子・前掲注2) 764 頁。
- 35) 信澤久美子「本件控訴審判決解説」判例地方自治 315 号 82 頁, 垣見・前掲注31) 64 頁。
- 36) 西田幸介「本件解説」速報判例解説 7 号 61 頁。
- 37) 教員の体罰等に係る請求も, 教育事務が国家の事務であり権力的行為と解されてきたので, すべて棄却されてきた。竹中暉雄『困われた学校』(勁草書房・1994 年) 170 頁以下。
- 38) 例外として, 宇賀・前掲注30) 36 頁。
- 39) 村田哲夫「本件解説」判例地方自治 326 号 59 頁。
- 40) 芝池義一『行政救済法講義(第三版)(有斐閣・2006 年)』307 頁, 西野章『国家補償概説』(勁草書房・2008 年) 158 頁, 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』(有斐閣・2009 年) 548~549 頁。
- 41) 宇賀克也・「本件解説」ジュリ 1398 号 71 頁, 秦博美「本件高裁解説」会計と監査 2009 号 34 頁。
- 42) 坂田仰監修・山口亨執筆「本件解説」学校事務 2009 年 5 月号 58 頁。
- 43) 44) 阿部泰隆「本件解説」判例地方自治 324 号 113 頁。